Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/5097

03. 04. 76

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Köhler (Wolfsburg), Dr. Marx, Josten, Roser, Schedl, Wawrzik, Werner, Frau Dr. Wolf, Dr. Wulff, Dr. Todenhöfer und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 7/4967 –

betr. Reorganisation der wirtschaftlichen und sozialen Sektoren des UN-Systems

Der Staatsminister im Auswärtigen Amt hat mit Schreiben vom 22. April 1976 – 011 – 300.14 – die Kleine Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

1. Wie beurteilt die Bundesregierung den im Anschluß an die UN-Resolution 3343 vom 24. Januar 1975 von einer Expertengruppe vorgelegten Bericht „A New United Nations Structure for Global Economic Cooperation", in dem Strukturvorschläge erarbeitet worden sind, wie das UN-System instand gesetzt werden kann, die internationale Zusammenarbeit wirkungsvoller zu gestalten?

Die Bundesregierung hat den ihr im Juni vorigen Jahres vom Generalsekretär der Vereinten Nationen übermittelten Expertenbericht sorgfältig geprüft. Er ist nach ihrer Meinung eine brauchbare, wenn auch sicher nicht die einzige Diskussionsgrundlage für eine Reorganisation der wirtschaftlichen und sozialen Sektoren des VN-Systems.

Neben positiv zu bewertenden Anregungen für eine Verbesserung der organisatorischen Strukturen des wirtschaftlichen und sozialen Bereiches des VN-Systems gibt es nach Ansicht der Bundesregierung auch eine Reihe problematischer Punkte, zum Beispiel den Vorschlag, den Posten eines „Generaldirektors für Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit" und seiner zwei Stellvertreter zu schaffen und die Art, wie das Verhältnis von UNCTAD und GATT gesehen wird.

Die Bundesregierung, die die VN als ein zunehmend wichtiges Forum des Interessenausgleichs zwischen den EL und IL ansieht, ist grundsätzlich bereit, die Bestrebungen für eine Umstrukturierung des Wirtschafts- und Sozialbereichs der VN im Sinne einer größeren Effizienz der Weltorganisation zu unterstützen und an ihnen im Geiste der Aufgeschlossenheit aktiv mitzuarbeiten.

Druck: Thenée Druck KG, 53 Bonn, Tel.: (02221) 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1, Postfach 821, Goethestr. 56, Tel. (02221) 36 35 51

2. Worin sieht sie Unterschiede zwischen diesem und den zahlreichen Dokumenten und Resolutionen, wie sie seit Anfang der sechziger Jahre von den verschiedensten UN-Organisationen zur Einleitung von Strukturreformen vorgelegt und übersichtlich in den UN-Dokumenten A/AC. 179/3 und A/AC. 179/3/ Add. 1 vom 30. Januar 1976 dargestellt worden sind?

Die erwähnten Dokumente und Resolutionen beziehen sich in der Mehrzahl auf die Reorganisation einzelner Sonderorganisationen oder auf engere Teilbereiche des VN-Systems.

Dagegen versucht der Expertenbericht „A New United Nations Structure for Global Economic Co-operation", Anregungen für eine umfassende Umstrukturierung des Wirtschafts- und Sozialbereichs der Vereinten Nationen zu geben.

3. Warum sind entgegen dem Auftrag der XXIX. Generalversammlung der UNO, auch die Welternährung und -landwirtschaft in die institutionellen Reformbestrebungen mit einzubeziehen, diese Sektoren in dem besagten Bericht ausgeklammert, und gab es Bemühungen der Bundesregierung, dem Auftrag der Generalversammlung der UNO gerecht zu werden?

Da die Bundesregierung an der Abfassung des Berichts der 25 unabhängigen Experten nicht beteiligt war, vermag sie diese Frage nicht zu beantworten. Es kann aber vermutet werden, daß die Sachverständigen das Zusammenwirken der neuen, von der Welternährungskonferenz vorgeschlagenen Institutionen mit den bestehenden Einrichtungen im Agrar- und Ernährungsbereich abwarten wollten, ehe eine Neuordnung in diesem Bereich in Angriff genommen wird.

Die Bundesregierung hat sich auf der Welternährungskonferenz 1974 und auf der 18. FAO-Konferenz (November 1975) gegen die vor allem von den Entwicklungsländern betriebene Schaffung neuer Organisationen im Weltagrarbereich ausgesprochen; sie konnte sich mit ihrer Auffassung jedoch nicht durchsetzen. Sie wird weiterhin darauf hinwirken, daß bei der Umstrukturierung des Wirtschafts- und Sozialbereichs des VN-Systems auch der Agrarsektor berücksichtigt wird.

4. Welche UN-Organisationen gibt es für die Bereiche landwirtschaftliche Entwicklung, Ernährung und Nahrungsmittelproduktion?

Für die Bereiche Ernährung, landwirtschaftliche Entwicklung und Nahrungsmittelproduktion gibt es folgende VN-Organisationen:

— Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO –)

— Welternährungsrat (World Food Council – WFC –)

— FAO/VN-Welternährungsprogramm (FAO/UN World Food Programme – WEP –)

5. Welches sind die Funktionen und Kompetenzen dieser UN-Organisationen, und sind der Bundesregierung Fälle von Zuständigkeitsüberschneidungen sowie verwaltungsmäßiger und operationaler Doppelarbeit bekannt?

Das Mandat der wichtigsten dieser Organisationen, der 1945 gegründeten FAO, konzentriert sich darauf,

— den Ernährungs- und Lebensstandard weltweit zu heben und damit zur Befreiung der Menschheit vom Hunger beizutragen,
— die Erzeugung und Verteilung der Agrarproduktion zu verbessern,
— günstigere Lebensbedingungen für die ländliche Bevölkerung zu schaffen,
— die Expansion der Weltwirtschaft zu fördern.

Die dem Welternährungsrat übertragenen Funktionen sind

— Überprüfung aller Aspekte der Welternährungslage, einschließlich der von den zuständigen Organisationen und den Regierungen ergriffenen Maßnahmen, sowie Koordinierung der verschiedenen Aktivitäten,
— Feststellung von Problembereichen, Mängeln und Lücken im Agrarsektor mit dem Ziel, notwendige Verbesserungen „by persuasion" zu erreichen.

Das Welternährungsprogramm ist zuständig für die Nahrungsmittelhilfe der Vereinten Nationen, insbesondere in Form von Entwicklungsprojekten.

Gelegentlich auftretenden Zuständigkeitsüberschneidungen oder eventueller Doppelarbeit tritt die Bundesregierung an zuständiger Stelle aktiv entgegen.

6. Wie haben sich in den Jahren 1970 bis 1975 die UN-Haushalte in den besagten Sektoren – aufgeteilt nach Personal und Sachmitteln – entwickelt?

Die FAO hat als Dienstleistungsorganisation für ihre 136 Mitgliedstaaten bei der Durchführung der ihr zugewiesenen Aufgaben vor allem Personalkosten. Der Anteil dieser an den regulären Zweijahres-Haushalten belief sich seit 1970 auf

Jahr	Gesamtausgaben Mio $	Anteil der Personalkosten %
1970–71	70,568	73,5
1972–73	85,998	75,8
1974–75	106,700	77,5
1976–77	167,000	72,4

Die Bundesregierung hat sich bisher dafür eingesetzt, den Personalbestand der FAO möglichst niedrig zu halten und ihn wirksam zu nutzen. Sie wird dies auch in Zukunft tun.

Der Haushalt des Welternährungsrates belief sich 1975 auf 0,9 Mio $; für 1976 sind ebenfalls 0,9 Mio $ angesetzt. Es

handelt sich in der Hauptsache um Personalkosten. Das in der FAO in Rom angesiedelte Sekretariat umfaßt insgesamt 25 Personen.

Die Ausgaben des Welternährungsprogramms entwickelten sich seit 1970 wie folgt:

Jahr	Gesamtausgaben Mio $	Davon Verwaltungskosten Mio $
1970	149,2	3,8
1971	134,6	4,2
1972	174,0	5,1
1973	211,7	5,7
1974	226,3	6,2
1975	275,0	7,3

Im übrigen handelt es sich um Sachausgaben.

7. Welche Haltung hat die Bundesregierung bei den Haushaltsberatungen 1976 im Hinblick auf die Verteilung und das Verhältnis von Personal- und Sachausgaben in diesen Institutionen eingenommen, und hat sie konkrete Erkenntnisse, durch stetigen Personalzuwachs eine Leistungssteigerung dieser Organisationen im operationalen Bereich zu erreichen?

Bei den Beratungen des Zweijahres-Haushaltes 1976 bis 1977 der FAO hat die Delegation der Bundesrepublik Deutschland unter den Mitgliedstaaten die klarste Haltung gegen eine Ausweitung des Arbeitsprogramms und des Personalbestandes eingenommen. Gemeinsam mit anderen Industrie- und mit Entwicklungsländern ist es gelungen, die ursprünglichen Haushaltsvorschläge zu reduzieren.

Vor allem aufgrund der Haltung der Bundesregierung hat die 18. FAO-Konferenz ferner den Generaldirektor beauftragt, die Durchführung des für 1976 bis 1977 vorgeschlagenen Arbeitsprogramms, insbesondere hinsichtlich der Anforderungen von Stellen, zu überprüfen und der 69. FAO-Ratstagung (Juli 1976) zu berichten.

Bei der Beratung des Zweijahresbudgets 1976 bis 1977 des Welternährungsprogramms konnte die Bundesregierung erreichen, daß die Verwaltungsausgaben, insbesondere auch im personellen Bereich, gegenüber den ursprünglichen Vorstellungen des Welternährungsprogramms empfindlich gekürzt wurden.

Nachdem die Einsetzung des Welternährungsrates nicht zu vermeiden war, hat sich die Bundesregierung mit Erfolg dafür eingesetzt, daß das Sekretariat und der Haushalt klein gehalten und die Stellen nicht, wie anfangs zu befürchten war, überhöht eingestuft wurden.

Die Bundesregierung ist nicht der Meinung, daß ein stetiger Personalzuwachs Vorbedingung für eine Leistungssteigerung dieser Organisationen im operationalen Bereich ist.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung die im Zuge der Ergebnisse der UN-Welternährungskonferenz von 1974 geschaffenen neuen Institutionen, wie Welternährungsrat, Beratende Gruppe für Nahrungsmittelerzeugung und Investitionen in Entwicklungsländern, Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung sowie den Ausschuß für Welternährungs-Sicherheit vor dem Hintergrund des Aufgaben- und Kompetenzbereiches der FAO, und bedeutet die Neueinrichtung dieser Organisationen den Ersatz für eine durchgreifende Reorganisation der FAO?

Die Bundesregierung hat sich, wie bereits ausgeführt, auf der Welternährungskonferenz gegen die Schaffung neuer Organisationen und Institutionen und für eine bessere Koordinierung unter den bestehenden ausgesprochen. Sie hat sich damit aber nicht durchsetzen können.

Die in der Frage genannten Organisationen und Institutionen lassen sich so kurze Zeit nach oder sogar noch vor ihrer Gründung nur vorläufig beurteilen.

— Es ist noch offen, ob der Welternährungsrat die ihm zugewiesene Rolle auszufüllen vermag. Wenn er sich in erster Linie als Koordinierungsorgan versteht und diejenigen Probleme aufgreift, die andere Institutionen im Bereich der Ernährung und Landwirtschaft allein nicht zu lösen vermögen, so könnte er bei klarer Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten, insbesondere zur FAO, eine Lücke füllen und von Nutzen sein.

  Die Bundesregierung setzt sich für eine solche Abgrenzung zwischen diesen beiden Organisationen ein. Verwaltungsmäßig ist Doppelarbeit nicht zu befürchten, da sich der Welternährungsrat des FAO-Apparates bedient. Operationell soll er nicht tätig werden.

— Die von der FAO, der Weltbank und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) gemeinsam getragene Beratende Gruppe für Nahrungsmittelerzeugung und Investition in Entwicklungsländern hat Koordinierungsfunktion zwischen diesen Organisationen, anderen Gebern und den Empfängern von technischer und Kapitalhilfe. Bei richtiger Ausführung des übertragenden Mandats besteht keine Gefahr für Doppelarbeit und Überschneidungen.

— Der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung, dessen Gründung vorbereitet wird, soll zusätzliche Mittel für die Förderung der Agrarproduktion in Entwicklungsländern mobilisieren. Der Fonds soll sich bei der Durchführung seiner Projekte anderer internationaler Organisationen, einschließlich der FAO, bedienen. Ein aufwendiger Verwaltungsapparat soll nicht aufgebaut werden.

— Der von der Welternährungskonferenz empfohlene und von der 18. FAO-Konferenz auf Drängen der Entwicklungsländer als ständiger Ausschuß des FAO-Rates eingesetzte Ausschuß für Welternährungssicherung hat soeben seine erste Tagung abgehalten und sich dabei mit den vordringlichen Maßnahmen zur Sicherung der Welternährung befaßt. Daß auf dieser Tagung zu der komplexen Problematik dieser

Zielsetzung in einigen wichtigen Punkten keine Einigung erzielt werden konnte, sollte dem Ausschuß nicht angelastet werden. Auf die Arbeit dieses Ausschusses stützt sich auch der Welternährungsrat. Um Doppelarbeit zu vermeiden, wurden die Zuständigkeiten gegenüber dem FAO-Warenausschuß abgegrenzt.

Die Neueinrichtung dieser Organisationen ist nach Auffassung der Bundesregierung kein Ersatz für eine Verbesserung der Struktur der FAO.

9. Welche Vorstellungen verfolgt die Bundesregierung in der Diskussion um eine Neubestimmung der Funktionen der FAO, und kann sie Angaben machen, welche organisatorischen Strukturen zu ihrer Erfüllung angezeigt sind?

Die Bundesregierung hat sich auf der 18. FAO-Konferenz dafür ausgesprochen, daß sich die Tätigkeit der FAO angesichts der nach wie vor ungünstigen Welternährungslage zunächst auf die Steigerung der Erzeugung von Nahrungsmitteln in den Entwicklungsländern konzentriert. Das ist auch die Leitlinie des neuen FAO-Generaldirektors Saouma (Libanon) bei der zur Zeit von ihm vorgenommenen Überprüfung des Arbeitsprogramms 1976 bis 1977.

Vor dem ad-hoc-Ausschuß für die Umstrukturierung des Wirtschafts- und Sozialbereichs des VN-Systems hat Generaldirektor Saouma die besondere Rolle der FAO betont und als vordinglich Vereinbarungen zwischen den auf dem Gebiet der Landwirtschaft tätigen Organisationen vorgeschlagen. Dies soll der besseren Koordinierung der Arbeit der Organisationen und der Abgrenzung der Zuständigkeiten dienen.

Die Bundesregierung begrüßt diesen Vorschlag, weil er darauf abzielt, eventuell notwendig werdende strukturelle Änderungen im VN-System für den Bereich Ernährung und Landwirtschaft genauer zu erkennen und die Wirksamkeit aller Maßnahmen zu erhöhen.

10. Welches Konzept verfolgt die deutsche Delegation im ad hoc-Committee on the Restructering of the Economic and Social Sectors of the United Nations System, und welche konkreten Vorschläge zur Restrukturierung der entwicklungspolitisch besonders bedeutsamen operationalen Sektoren hat sie bislang diesem Gremium unterbreitet?

Die Bundesregierung, die die VN als ein zunehmend wichtiges Forum des Interessenausgleichs zwischen EL und IL ansieht, ist bereit, die Bestrebungen für eine Umstrukturierung des Wirtschafts- und Sozialbereichs der VN zu unterstützen. Sie geht dabei von der Forderung der VN-Charta aus, den wirtschaft-

lichen und sozialen Fortschritt zu fördern und einen besseren Lebensstandard der Bevölkerung der Erde zu erreichen. Die geplante Umstrukturierung bietet die Möglichkeit, die bestehenden Instrumente zur Erreichung dieser Ziele zu verbessern.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß sich die Reformbestrebungen selbstverständlich im Rahmen der Charta der VN halten und vertritt die Auffassung, daß Reformen im Wirtschafts- und Sozialbereich der VN überall dort verwirklicht werden sollten, wo eine kritische Betrachtung das aus sachlichen Gründen geboten erscheinen läßt. Dabei müssen eine Verbesserung der Effizienz der Weltorganisation, die Rationalisierung und die Verbesserung der Konsultationsmechanismen vorrangige Ziele sein. Es sollten Reformen entwickelt werden, die einer Polarisierung der Meinungen entgegenwirken und tragfähige Lösungen im Interesse aller Beteiligten ermöglichen. Die Sitzungen des ad-hoc-Ausschusses haben erst begonnen. Die Überlegungen zur Umstrukturierung des Wirtschafts- und Sozialbereichs der VN dürften mehrere Jahre in Anspruch nehmen. In der 2. Tagung des Ausschusses hat der Leiter der deutschen Delegation in einer Erklärung die allgemeinen Prinzipien unserer Politik zu dieser Frage dargelegt und auf die Notwendigkeit hingewiesen, den Wirtschafts- und Sozialrat der VN (ECOSOC) zu stärken. Wir plädierten für eine Einschränkung von weltweiten Sonderkonferenzen der VN zu speziellen Fachthemen und äußerten zugleich auch Bedenken gegen die Vermehrung der Zahl von Sonder-Generalversammlungen. Die Bemühungen zur Straffung der VN-Sekretariatsarbeit wurden ebenso begrüßt wie eine stärkere Beteiligung der regionalen Wirtschaftskommissionen bei VN-Aktivitäten in der jeweiligen Region. Die besondere Rolle der Wirtschaftskommission für Europa (ECE) wurde herausgestellt.

Weitere Vorschläge werden gegenwärtig zusammen mit den EG-Partnerländern vorbereitet und sollen dann gemeinsam vorgebracht werden.

11. Wird die deutsche Delegation bei den noch ausstehenden Sessionen des ad hoc-Committee on the Restructering of the Economic and Social Sectors of the United Nations System ihren Einfluß dahin geltend machen, daß institutionelle Lösungen gefunden werden, welche wirkungsvoll die ernsten Mängel im UN-System, wie Doppelarbeit, Kompetenzüberschneidungen und Bürokratisierung beheben, und wird die Bundesregierung die Beratungsergebnisse zum Anlaß nehmen, ihre nationale Entwicklungspolitik auf ähnliche Mißstände zu befragen, und gegebenenfalls Abhilfe schaffen?

Es ist die Absicht der Bundesregierung im Verein mit den anderen Partnerländern der Europäischen Gemeinschaft und darüber hinaus anderen Ländern der westlichen Welt, ihren Einfluß geltend zu machen, daß die ernsten Mängel des VN-Systems wie Doppelarbeit, Kompetenzüberschneidung und Bürokratisierung durch die jetzt in Angriff genommene Strukturreform des Wirtschafts- und Sozialbereichs der VN beseitigt werden.

Ob sich aus den noch längere Zeit in Anspruch nehmenden Überlegungen über eine Umstrukturierung dieses Bereichs Auswirkungen auf die nationale deutsche Entwicklungshilfepolitik ergeben, läßt sich zur Zeit noch nicht absehen.

Unabhängig hiervon ist die Bundesregierung von sich aus stets bemüht, ihre Entwicklungshilfeverwaltung noch effizienter zu gestalten. Die in den Jahren 1974/1975 durchgeführte Umorganisation [(Zusammenlegung der „Deutschen Förderungsgesellschaft für Entwicklungsländer" (GAWI) und der „Bundesstelle für Entwicklungshilfe" (BfE) zur „Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit" (GTZ)] ist als ein Beispiel für diese Bemühungen anzusehen.